

Ein neues klimapolitisches Paradigma?

Lukas Hermwille, Uwe Schneidewind

Die Wahrnehmung des Problems Klimawandel hat sich im Laufe der Zeit stark verändert. Zunächst war Klimawandel ein recht eng umrissenes Umweltproblem. Je deutlicher die Konfliktlinien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hervortraten, desto klarer wurde, dass Klimawandel über den Umweltbereich hinaus eine größere Tragweite hat. Klimawandel wurde zu einer Entwicklungsfrage. Inzwischen wird deutlich, dass das Problem noch tiefer liegt. Klimawandel wird zur Transformationsherausforderung aller Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme.

Ursprünglich wurde Klimawandel als ein klar umrissenes Umweltschutzproblem erkannt. Entsprechend wurden zur Lösung insbesondere Instrumente der klassischen Umweltpolitik diskutiert (Jänicke et al. 1999). Regulatorische Maßnahmen lassen sich im Konzert souveräner Nationalstaaten nur sehr schwierig etablieren. Stattdessen setzte die Klimarahmenkonvention auf Informationsinstrumente – ein System von Treibhausgasinventaren. Außerdem spielten planerische Maßnahmen eine wichtige Rolle, die die Entwicklung von Klimaschutzprogrammen einforderten, sowie der Aufbau von Kapazitäten und Technologietransfers auf zwischenstaatlicher Ebene.

Mit dem Kyoto-Protokoll erhielten ökonomische Instrumente Einzug, beispielsweise der Emissionshandel und der projektbasierte Mechanismus für nachhaltige Entwicklung (CDM). Das Kyoto-Protokoll versprach eine ökonomisch effiziente Lösung zur Regulierung eines klar identifizierten Umweltschadstoffs und markierte so einen Höhepunkt dieses Paradigmas.

Klimawandel als Entwicklungsfrage

Der Klimawandel hat zweifelsohne Auswirkungen, die über den engen Umweltbereich weit hinaus reichen. Kritiker haben argumentiert, dass der enge Fokus auf Emissionen nur die Symptome, nicht aber die Ursachen des Problems bekämpft. Klimawandel sei in erster Linie eine Entwicklungsfrage, und solange die Klimapolitik dieses Paradigma nicht vollständig erfasse,

seien alle internationalen Anstrengungen zum Scheitern verurteilt (Moomaw & Papa 2012). Vor dem Klimagipfel von Kopenhagen lag der Fokus der Verhandlungen stark auf rechtlich verbindlichen Emissionsobergrenzen. Dies hätte dazu geführt, die verbleibenden Kohlenstoffbudgets zu einem knappen Gut werden zu lassen, was wiederum unweigerlich zu Verteilungskonflikten geführt hätte. Dieser Ansatz hatte die bisher frei verfügbare CO₂-Aufnahmekapazität der Atmosphäre in eine gemanagte Ressource verwandelt (Hermwille et al. 2015). Weil aber Wirtschaftswachstum historisch eng mit dem Verbrennen von Kohle, Öl und Gas verknüpft ist, wurde eine Emissionsobergrenze von vielen Entwicklungsländern als eine inakzeptable Begrenzung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten begriffen.

Klimawandel als Transformationsherausforderung

Seit einigen Jahren tritt ein drittes Paradigma immer deutlicher zu Tage. Dieses Paradigma begreift Klimawandel noch tiefgreifender als soziale, politische und kulturelle Herausforderung auf allen Ebenen.

Dieses umfassende Paradigma wurde zunächst in der Wissenschaft geprägt, insbesondere durch den Begriff des „Anthropozän“, der Idee, dass die Welt in ein neues geologisches Zeitalter eingetreten ist, in dem der Mensch der wichtigste geologische Faktor geworden ist (Crutzen 2006). Johan Rockström und Kollegen (2009) trugen die Idee mit dem Konzept der planetaren Grenzen, innerhalb derer sichere menschliche Entwicklung möglich ist, einen wichtigen Schritt weiter. Sie zeigten außerdem, dass im Fall des Klimawandels diese Grenze bereits überschritten ist. Ebenso fand das Paradigma Einzug in die Sozialwissenschaften. Stellvertretend hierfür steht das Konzept der „Earth System Governance“, das das gesamte Erdsystem zum Objekt politischer Bemühungen macht (Heinrichs & Biermann 2016).

Erst seit kurzer Zeit scheint dieser Ruf auch im politischen Mainstream Widerhall zu finden. Das prominenteste Beispiel hierfür ist sicher, dass die Regierungschefs der G7 in ihrer letztjährigen Erklärung anerkennen, dass eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts unausweichlich ist. Die päpstliche Enzyklika *Laudato si* und ähnliche Botschaften von Religionsführern aller Glaubensrichtungen verdeutlichen außerdem, dass moralische Fragen, fundamentale Werte und Überzeugungen ein integraler Teil der Klimadebatte geworden sind. Diese Entwicklungen zeigen, dass ein neues Paradigma beginnt, Erwartungen über die Zukunft zu verändern. Eine Zukunft ohne Kohle, Öl und Gas wird denkbar.

Transformation: Kooperation oder Katastrophe?

Der Klimawandel wird die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der Welt zweifelsohne transformieren. Die Frage ist, ob diese Transformation das Resultat eines moderierten, kooperativen und reflexiven Prozesses ist oder ob die Transformation aufgrund von Chaos und Katastrophen als Folge ungebremsten Klimawandels über uns kommt.

Die physikalischen Auswirkungen des Klimawandels sind relativ klar (IPCC 2014). Um nur die Wichtigsten zu nennen: Niederschlags- und Temperaturmuster werden sich stark verändern, die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Intensität extremer Wetterereignisse werden zunehmen und der Meeresspiegel wird ansteigen. Diese physikalischen Auswirkungen lassen natürlich Gesellschaftssysteme nicht unberührt. Sie üben Stress aus auf die Strukturen, die das menschliche Sozialgefüge stabilisieren.

Unglücklicherweise gibt es bisher keine vollständige Vision einer wirklich nachhaltigen und klimafreundlichen Gesellschaft in all ihrer Komplexität. Viele der einzelnen Komponenten sind aus der Nachhaltigkeitsforschung bekannt. Wie sich diese Puzzleteile allerdings zu einem kohärenten und insbesondere funktionierenden Ganzen zusammenfügen lassen, bleibt eine gewaltige Herausforderung. Die Transformationsherausforderung besteht darin, eine nachhaltige Vision zu erfinden und gleichzeitig zu realisieren.

Für diese Herausforderung ist internationale Governance notwendig, um normative Konzepte zu entwickeln, zu verbreiten und zu legitimieren, wie Umweltaspekte mit weiteren sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen zusammengebracht werden können. Internationale Governance wird außerdem gebraucht, um sicherzustellen, dass alle, auch die Verletzlichsten, die dem Klimawandel schutzlos ausgesetzt sind, weiter am Transformationsprozess teilhaben.

Was kann das Pariser Abkommen leisten?

Kann das neue Klimaabkommen einen Beitrag dazu leisten, die Große Transformation innerhalb der Weltgemeinschaft positiv zu gestalten? Folgende Elemente sind hierfür essenziell: (1) eine Arena, in der die Beteiligten im gegenseitigen Vertrauen und im Geiste der Kooperation zusammenarbeiten können; (2) eine gemeinsame Vision, nicht notwendigerweise als klare Zielvorstellung, aber als grobe Zielrichtung; (3) ein Prozess mit gemeinsamer Agenda und klarem Fahrplan. Die nachfolgende Diskussion

basiert auf der Auswertung des Pariser Klimagipfels durch das Wuppertal Institut (Obergassel et al. 2016).

Das Comeback des Multilateralismus im Kampf gegen den Klimawandel

Das desaströse Scheitern der Klimaverhandlungen in Kopenhagen im Jahr 2009 hat das Vertrauen in den internationalen Verhandlungsprozess nachhaltig getrübt. Der französische Außenminister und Präsident der Pariser Klimakonferenz, Laurent Fabius, hat es folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „[I]f, today, we were so misfortunate as to fail, how could we rebuild hope? Confidence in the very ability of the concert of nations to make progress on climate issues would be forever shaken.“ (Fabius 2015)

Drei Elemente haben es ermöglicht, den vollkommenen Vertrauensverlust in den Verhandlungsprozess abzuwenden und das verlorene Vertrauen ein Stück weit wieder herzustellen:

1. Die französische Verhandlungspräsidentschaft hat gemeinsam mit dem UN-Klimasekretariat bei der Vorbereitung der Konferenz ganze Arbeit geleistet und in herausragender Art und Weise durch die Verhandlungen geleitet.
2. Die „High Ambition Coalition“, eine neue Koalition von kleinen Inselstaaten (Tony de Brum, Außenminister der Marshallinseln, hatte die Koalition maßgeblich vorangetrieben), den am wenigsten entwickelten Ländern, der EU und Ländern wie Japan, den Vereinigten Staaten und Brasilien, hat entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Staaten in Paris nicht, wie sonst üblich, mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedengaben.
3. Den Vertragsstaaten ist es gelungen, ein Abkommen zu verabschieden, das erstmals Klimaschutz von allen Nationen fordert. Auf diese Weise gelang es, die tiefe Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu überbrücken, die die Klimaverhandlungen in den vergangenen Jahren getrübt hat.

Die normative Vision: das Langfristziel der Klimapolitik

Die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens haben sich dazu verpflichtet, eine „Balance zwischen anthropogenen Treibhausgasemissionen und der Aufnahme von Treibhausgasen durch Senken in der zweiten Hälfte des

Jahrhunderts zu erreichen (UNFCCC 2015, Paris Agreement, Art. 4). Es hätte vermutlich andere Formulierungen gegeben, die noch stärker als handlungsleitende Norm von Staaten, aber auch privaten Unternehmen hätten wirken können. Zwischenzeitlich war beispielsweise diskutiert worden, eine vollständige Dekarbonisierung in einem bestimmten Jahr zu erreichen. Dies hätte in seiner Klarheit vermutlich als Norm besser funktioniert. Allerdings geht die nun gewählte Formulierung vom naturwissenschaftlichen Standpunkt sogar noch weiter, denn sie umfasst nicht nur CO₂, sondern auch andere Treibhausgase und außerdem insbesondere den Landnutzungsbereich. Paris sendet deshalb eine eindeutige Botschaft: Das Zeitalter von Kohle, Öl und Gas ist vorbei!

Aufbruch in ein neues klimapolitisches Paradigma?

Zu Recht wird das Pariser Abkommen auch kritisiert. Denn es löst Klimawandel als Umweltproblem nicht. Die Klimaschutzziele, die bisher von den Staaten kommuniziert worden sind, reichen nicht aus, die Welt auf einen Entwicklungspfad zu setzen, der mit der Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, geschweige denn 1,5 Grad Celsius kompatibel wäre. Selbst wenn die bisherigen unverbindlichen Versprechen vollständig umgesetzt würden, würde dies vermutlich noch zu einer Erwärmung von 2,7 bis 3,5 Grad Celsius führen. Kritiker haben mit Sorge auf die wachsende Inkonsistenz zwischen dem kollektiven Ziel und den individuellen nationalen Zielen hingewiesen (Geden 2015). Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Inkonsistenz auch von den Vertragsstaaten in den begleitenden COP-Entscheidungen explizit hervorgehoben wird (UNFCCC 2015, Abs. 17).

Ebenso wenig bietet das Pariser Abkommen endgültige Antworten auf den Klimawandel als Entwicklungsfrage. Das Abkommen umgeht die Frage historischer Verantwortung und des Rechts zu nachholender Entwicklung, indem es die Formulierung der nationalen Klimaschutzziele den Vertragsstaaten in Eigenverantwortung überlässt. Sunita Narain geht so weit, dass sie den Mangel an verbindlichen Verpflichtungen und die nicht vorhandene Operationalisierung der Gerechtigkeitsfrage als eine „Förderung der Klimapartheid“ bezeichnet (CSE 2015).

In der Sache sind diese Kritikpunkte berechtigt, allerdings scheinen sie den jeweiligen Paradigmen „Klimawandel als Umweltproblem“ und „Klimawandel als Entwicklungsfrage“ zu entspringen. Angemessener erscheint uns, Klimawandel als Transformationsherausforderung zu begreifen. Inner-

halb dieses Paradigmas muss man das Pariser Abkommen als großen Erfolg anerkennen. Die Frage ist, ob das Abkommen eine solide Grundlage für den internationalen Governance-Prozess zur großen Transformation schafft. Ist es geeignet den bisher vorherrschenden Konfrontationskurs zu überwinden und stattdessen echte Klimakooperation zu ermöglichen? Wird es langfristig die Erkenntnis fixieren, dass die große Transformation politisch von der Weltgemeinschaft gestaltet werden muss? Und wird es schlussendlich die Politik unterstützen, auf allen Ebenen die richtigen Entscheidungen zu treffen, um Utopia möglich zu machen?

Natürlich ist es noch zu früh, diese Fragen abschließend zu beantworten. Aber wir sind voller Hoffnung, dass das Pariser Abkommen eine gute Grundlage für echte Klimakooperation ist. Allerdings ist Paris nicht das Ende, sondern der Startpunkt eines langen Weges. Das Pariser Abkommen liefert keine genaue Wegbeschreibung, wie ein Navigationssystem, sondern weist lediglich die Richtung, wie ein Kompass. Wir sind nicht davor gefeit, falsche Abzweigungen zu nehmen auf dem vor uns liegenden Transformationspfad, aber das Pariser Abkommen sollte es uns ermöglichen, gemeinschaftlich den eingeschlagenen Pfad zu reflektieren und so teure und potenziell katastrophale Umwege oder Sackgassen auf dem Weg in Richtung Nachhaltigkeit zu vermeiden.

Die Analyse des Pariser Abkommens baut stark auf Diskussionen mit Kollegen am Wuppertal Institut auf. Der Text beinhaltet Beiträge von Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Nicolas Kreibich, Florian Mersmann, Hermann E. Ott und Hanna Wang-Helmreich.

Literatur

- Crutzen, P. J.: The ‚Anthropocene‘. In: Royal Swedish Academy of Science (2006), Nr. 8, S. 614–621.
- CSE: Climate deal signed in Paris is weak and unambitious, Neu-Delhi, 2015.
- Fabius, L.: COP 21 – Plenary session for the submission of the final draft text, Paris, 2015.
- Geden, O.: Paris Climate Deal: The Trouble with Targetism. In: The Guardian online (2015).
- Heinrichs, H., Biermann, F.: Sustainability: Politics and Governance, Dordrecht, 2016.
- Hermwille, L. et al: UNFCCC before and after Paris – What’s Necessary for an Effective Climate Regime? In: Climate Policy (2015), S. 1–21.

IPCC: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, New York/Cambridge, 2014.

Moomaw, W., Papa, M.: Creating a mutual gains climate regime through universal clean energy services. In: Climate Policy (2012), Nr. 4, S. 505–520.

Obergassel, W. et al: Phoenix from the Ashes — An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Wuppertal, 2016.

Rockström, J. et al: A safe operating space for humanity. In: Nature (2009), Nr. 461, S. 472–475.

UNFCCC: Decision -/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, 2015.

© Hirzel Verlag

**aus: Sommer/Müller (Hrsg.),
Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt**